

22. december 2022
Sagsnr.: 21/05340
Klagenr.: 1020554
TBS

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af § 25-tilladelse til byudvikling i Københavns Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. § 49.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Københavns Kommunes afgørelse af 12. februar 2021 om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling på Stejlepladsen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet¹ og gebyrbekendtgørelsens § 2.² Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

² Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

Indhold

1.	Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.....	4
2.	Sagens oplysninger	4
2.1	Området samt natur- og planforhold	4
2.2	Den påklagede afgørelse	6
2.3	Miljøkonsekvensrapporten	7
2.3.1	Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for	7
2.3.2	Bilag IV-arter	14
2.3.3	Øvrige fugle	15
2.3.4	Alternativer	16
2.3.5	Overvågning.....	17
2.4	Klagens indhold	17
2.4.1	Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for	17
2.4.2	Bilag IV-arter	20
2.4.3	Øvrige fugle	21
2.4.4	Alternativer	21
2.4.5	Overvågning.....	21
2.5	Københavns Kommunes bemærkninger til klagen	22
2.5.1	Natura 2000-område nr. 143	22
2.5.2	Bilag IV-arter	26
2.5.3	Øvrige fugle	26
2.5.4	Alternativer	26
2.5.5	Overvågning.....	27
2.6	Bygherres bemærkninger til klagen	27
2.6.1	Natura 2000-område nr. 143	27
2.6.2	Bilag IV-arter	28
2.6.3	Øvrige fugle	28
2.6.4	Alternativer	29
2.6.5	Overvågning.....	29
2.7	Supplerende oplysninger under sagens behandling	30
2.7.1	Supplerende væsentlighedsvurdering.....	30
3.	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse	31
3.1	Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse	31
3.2	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger	31

3.2.1	Den retlige ramme	31
3.2.2	Ad 1) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen	33
3.2.3	Ad 2) Bilag IV-arter	38
3.2.4	Ad 3) Øvrige fugle	40
3.2.5	Ad 4) Alternativer	42
3.2.6	Ad 5) Overvågning.....	43
3.3	Gebyr.....	44
3.4	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse	44

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 11. marts 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Foreningen Fiskerhavns Venner og Danmarks Naturfredningsforening, København i en fælles klage. Klager er repræsenteret ved konsulent. Klager har indsendt supplerende bemærkninger den 8. juli 2021, den 30. marts 2022, den 11. maj 2022, den 27. juni 2022 og den 26. september 2022.

Klager har navnlig anført, at

- væsentlighedsvurderingen, som er foretaget i forhold til fuglebeskyttelsesområde F111, ikke opfylder kravene i habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen, da der ikke er foretaget en vurdering af påvirkningen på alle arter på udpegningsgrundlaget,
- vurderingen af påvirkningen af fugle i væsentlighedsvurderingen ikke er tilstrækkelig, herunder i forhold til støj og kumulativ påvirkning,
- væsentlighedsvurderingen ikke i tilstrækkeligt omfang har belyst, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-området som følge af udledning af grund- og overfladevand,
- væsentlighedsvurderingen indeholder afværgetiltag,
- det ikke er undersøgt i tilstrækkelig grad, om bilag IV-arterne markfirben og flagermus er i projektområdet,
- det ikke er vurderet i miljøkonsekvensrapporten, om projektet kan påvirke isfugl og grønbenet rørhøne, selvom de er registreret i området,
- alternativer ikke er behandlet i miljøkonsekvensrapporten, og
- kommunen ikke har fastsat vilkår om overvågning i forhold til udledning af miljøfremmede stoffer og støjpåvirkning af fugle.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 7. juli 2021 meddelt afslag på klagers anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.

Klager har desuden indgivet klage vedrørende Københavns Kommunes plangrundlag med tilhørende miljøvurdering til Planklagenævnet.³ Planklagenævnet har den 7. juli 2022 ikke givet medhold i klagerne.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området samt natur- og planforhold

Projektområdet ligger i bydelen Vesterbro-Kongens Enghave, og afgrænses mod vest af et erhvervsområde og Bådehavnsgade. Nord for projektområdet ligger Fiskerhavnen og mod sydøst en lystbådehavn samt Kalvebodløbet.

³ Planklagenævnets sagsnr.: 21/03691 og 21/03700.

Projektområdet udgør et areal på ca. 5,2 ha og består af Stejlepladsen, som er et grønt selvgroet lysåbent areal, samt en bildemontering og selskabslokaler.

Projektområdet ligger mod nordøst op til Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, som består af habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111. Natura 2000-området omfatter desuden Kalvebodløbet, som ligger ca. 100 m syd/sydøst for projektområdet.

Det gældende udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet fremgår af Natura 2000-plan 2016-2021, Vestamager og havet syd for.⁴ Heraf fremgår det, at udpegningsgrundlaget omfatter følgende arter: skarv, rødbrum, knopsvane, troldand, lille skallesluger, stor skallesluger, rørhøg, fiskeørn, vandrefalk, plettet rørvagtel, klyde, almindelig ryle, havterne, dværgterne, og mosehornugle.

Det fremgår endvidere, at udpegningsgrundlaget er under revision for den kommende planperiode for Natura 2000-områderne, idet forslag til ændringer har været i høring frem til den 15. november 2019. Nærmere oplysninger om revisionen er offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside. Det fremgår af styrelsens vejledning på hjemmesiden, at habitatvurderinger skal gennemføres både ud fra det gældende udpegningsgrundlag og det reviderede udpegningsgrundlag.⁵

I forbindelse med revisionen af udpegningsgrundlagene for Natura 2000-områderne tilføjes og fjernes en række arter fra udpegningsgrundlaget. Det reviderede udpegningsgrundlag for Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, findes i Natura 2000-områdets basisanalyse for 2022-2027, der ligesom de øvrige basisanalyser for planperioden blev offentliggjort den 11. juni 2020.⁶

På det reviderede udpegningsgrundlag Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, findes skarv, rødbrum, bramgås, knarand, skeand, troldand, lille skallesluger, stor skallesluger, rørhøg, plettet rørvagtel, klyde, almindelig ryle, brushane, dværgterne, splitterne, fjordterne og havterne.

⁴ Natura 2000-plan 2016-2021, Vestamager og havet syd for, Natura 2000-område nr. 143, Habitatområde H127, Fuglebeskyttelsesområde F111, jf.

https://mst.dk/media/130679/143_n2000plan_2016-21.pdf.

⁵ Miljøstyrelsens hjemmeside: <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/udpegningsgrundlag/opdatering-af-udpegningsgrundlaget/>.

⁶ Natura 2000-basisanalyse 2022-2027 Vestamager og havet syd for Natura 2000-område nr. 143, Habitatområde H127, Fuglebeskyttelsesområde F111: <https://mst.dk/media/194306/n143-basisanalyse-2022-27-vestamager-og-havet-syd-for.pdf>.

2.2 Den påklagede afgørelse

Københavns Kommune har den 12. februar 2021 truffet afgørelse om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling på Stejlepladsen. Anlæg og drift skal ske inden for de fysiske og miljømæssige rammer, som er angivet i miljøkonsekvensrapporten for Stejlepladsen med de afværgetiltag, der er indbygget i projektet.

Projektet består af etablering af en bydel med primært boliger og en daginstitution på i alt 72.000 etagemeter. Der bygges i tre til seks etager med en maksimal bygningshøjde på op til 24 m. Desuden etableres en parkeringskælder i den sydlige del af projektområdet med 100 parkeringspladser. Projektområdet vil blive opfyldt til kote +4,25 i midten, så vandet afvandes i udkanterne, hvor det håndteres ved forskellige LAR-løsninger. LAR-løsningerne etableres som åbne rekreative bassiner, som kun er våde i forbindelse med nedbør. Inden for projektområdet plantes der ca. 810 træer af eksisterende og hjemmehørende art.

Der er i § 25-tilladelsen fastsat et vilkår, som omhandler de trafikale forhold i krydset Bådehavnsgade/Sjællandsbroen.

Det fremgår om begrundelsen for afgørelsen, at afgørelsen er truffet på grundlag af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten og resultatet af de høringer, der er foretaget. I miljøkonsekvensrapporten er de miljømæssige påvirkninger af projektet undersøgt, herunder støj og vibrationer, natur og Natura 2000, overfladevand og vandkvalitet, grundvand og drikkevand, jord og forurening, kulturarv, trafikale påvirkninger, materielle goder, mennesker og sundhed samt landskabelig og visuel påvirkning. Ansøger har indbygget afværgetiltag i projektet for at begrænse de afledte påvirkninger på miljø og omgivelser ved anlæg og drift.

Om støj fremgår det blandt andet, at der som udgangspunkt ikke vil ske bygge- og anlægsarbejder uden for tidsrummet fra kl. 07.00 til kl. 19.00 på hverdage, og ingen særligt støjende aktiviteter uden for tidsrummet fra kl. 08.00 til kl. 17.00. I visse perioder ved støbning af bundplader kan processen af tekniske grunde ikke afbrydes, og der kan derfor i disse perioder forekomme støj på op til 60 dB uden for dette tidsrum.

Det fremgår om natur, at miljøkonsekvensrapporten redegør for projektområdet som et bynært grønt område. Der er ikke fundet bilag IV-arter inden for projektområdet. Samlet vurderes påvirkningen af naturen at være middel, da alt natur i området fjernes som følge af projektet, men væsentlige naturinteresser, som eksempelvis beskyttet natur, berøres ikke. På den baggrund vurderes der ikke at være behov for vilkår i forhold til naturpåvirkninger. Det fremgår derudover, at miljøkonsekvensrapporten redegør for, at projektet ikke vil medføre påvirkning på arter eller habitatnatur på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, som omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111, og at områdets integritet bevares. Projektet vil

heller ikke hindre, at de opstillede bevaringsmålsætninger for naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget vil kunne opfyldes. En Natura 2000-konsekvensvurdering vil derfor ikke være påkrævet.

Om overfladevand fremgår det, at miljøkonsekvensrapporten redegør for, at der samlet set i forhold til referencesituationen vil være en uændret påvirkning af vandkvaliteten i Københavns Havn. Det er en del af projektet, at der etableres et LAR-system med bassiner inden udledning til Københavns Havn. Miljøkonsekvensrapporten redegør for, at udledningen ikke giver anledning til påvirkning af det nærliggende Natura-2000 område. Påvirkning fra overfladevand til Københavns Havn vurderes til at være ingen/ubetydelig. Det fremgår desuden, at lokalplanen skal iagttages, og at regnvand i hverdagsituationer skal håndteres i overensstemmelse med kommunens spildevandsplan, hvilket betyder, at regnvand som hovedregel skal afledes til kloak. Regnvandet kan dog opsamles, genanvendes, forsinkes, fordampes, nedsives og/eller udledes til et vandområde. Byggematerialer, der kan afgive forurenende stoffer til regnvandet, for eksempel kobber, zink og tombak, må kun bruges, hvis regnvandet bliver rensat, inden det nedsives eller udledes til et vandområde. Inden overfladevand kan udledes til Københavns Havn, skal bygherre ansøge miljømyndigheden om tilladelse til udledning af overfladevand efter miljøbeskyttelseslovens § 28. Det indbefatter en BAT-vurdering.

Det er samlet Københavns Kommunes vurdering, at anlæg og drift af projekt for byudvikling af Stejlepladsen vurderes at kunne ske uden væsentlig påvirkning af miljø og omgivelser med de i projektet indbyggede afværgeforanstaltninger og det i tilladelsen angivne vilkår.

2.3 Miljøkonsekvensrapporten

I det følgende gengives de dele af miljøkonsekvensrapporten, der er relevante for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af sagen.

2.3.1 Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13, at Stejlepladsen grænser op til Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, som omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111. Afsnit 13 udgør en Natura 2000-screening, der har haft til formål at vurdere, hvorvidt projektet kan medføre væsentlige påvirkninger af Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag.

Det fremgår videre af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.1, at Natura 2000-screeningen er baseret på informationer fra rapporter og videnskabelig litteratur, MiljøGis, Natura 2000 planen 2016-2021 for Natura 2000-området, basisanalysen for Natura 2000-området og besigtigelser af lokaliteten foretaget den 29. maj 2019, den 17. september 2019 og den 18. september 2019. Derudover er der lavet beregninger, som er anvendt til vurdering af effekter på habitater og arter på udpegningsgrundlaget. Det drejer sig om beregninger af koncentrationer af miljøfremmede stof-

fer, der udledes til Fiskerhavnen/Kalvebodløbet med oppumpet grundvand i anlægsfasen eller som følge af afstrømningen fra befæstede arealer og tage under nedbør i driftsfasen. Desuden er der beregninger af støjni-veauet i Natura 2000-området under anlæg og drift.

Det er sammenfattende i afsnit 13.6 konkluderet, at projektet ikke vil påvirke arter eller habitatnaturtyper på udpegningsgrundlaget væsentligt, at områdets integritet bevares og at projektet ikke vil hindre opnåelse af de opstillede bevaringsmålsætninger for arter og habitatnaturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Projektet vil heller ikke hindre, at de opstillede bevaringsmålsætninger for naturtyper og arter på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag vil kunne opfyldes. En egentlig Natura 2000-konsekvensvurdering vil således ikke være påkrævet.

Fugle

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.3.1 fremgår en oversigt over udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111 for perioden 2016-2021. Biologi og forekomst af hver af arterne er desuden beskrevet i tabel 13-2 og 13-3. Af tabel 13-4 fremgår en oversigt over kendte ynglepladser inden for fuglebeskyttelsesområdet for fugle på udpegningsgrundlaget og afstanden til projektområdet. Den nærmeste yngleplads er for rørdrum og ligger ca. 2,8 km fra projektområdet.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.3.1 om anlægsarbejder, at anlægsfasen forventes at tage op til syv år, og at byggeriet vil foregå i en indledende fase og tre byggeetaper. De tre byggeetaper følger lokalplanens delområder. Tidsplanen for etape 1 er gengivet i rapportens tabel 4-1. Da byggeetaperne er stort set identiske, er kun etape 1 gengivet i tabellen.

Herudover fremgår det, at bygningerne i området skal pælefunderes. Pælefunderingen for hver etape forventes at tage ca. 3 måneder. Pælefunderingen kan ske ved ramning eller vibrering, og der er lavet støjberegninger med udgangspunkt i ramning, som er worst case scenariet. Det fremgår, at de mest støjende anlægsarbejder ikke vil blive udført, hvis der er isvinter med længere/vedvarende perioder med hård frost.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.4.1 om støj i forbindelse med pæleramning og etablering af kælder, at der er foretaget beregninger af støjbelastningen fra pælefundering i de tre byggeetaper. Der kan forventes en støjbelastning på op til 75 dB i dele af havnens habitatområde, og habitatområdet er særligt påvirket i de perioder, hvor der arbejdes i den sydlige del af Stejlepladsen. Støjeregningerne fremgår af rapportens figur 9-2, 9-3 og 9-4.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.3.3 fremgår det, at lille skallesluger, stor skallesluger, troldand, knopsvane og skarv kan ses raste umiddelbart i nærheden af planområdet. Videre fremgår det, at Kalvebod-

løbet er særligt vigtigt i år med isvintre, fordi strømforholdene sikrer åbent vand selv i meget kolde perioder.

Det fremgår videre af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.4.2, at støj kan påvirke fugle på udpegningsgrundlaget på forskellig måde. Støj kan få fugle til at flygte fra støjkilden, ligesom den kan virke stressende for fuglene. Der er i miljøkonsekvensrapportens tabel 13-5 henvist til undersøgelser, hvor støjniveauer har påvirket rastende og fouragerende fugles adfærd. Tabel 13-6 henviser til undersøgelser, hvor støjniveauer har påvirket ynglende fugle. Tabel 13-7 henviser til undersøgelser, hvor støjniveauer ikke har påvirket fugles adfærd.

Om effekter af støj i anlægsfasen fremgår det, at rastende og fouragerende skalleslugere, troldænder, knopsvaner og skarver sandsynligvis vil flygte fra det lille område, hvor støjniveauet overstiger 70 dB. Det kan heller ikke udelukkes, at fuglene til en vis grad vil flygte fra det område, hvor støjniveauet når op på 65-70 dB. Det vurderes imidlertid ikke at være en væsentlig påvirkning, da fuglene let vil kunne finde alternative områder i nærheden, og da varigheden af støjen vil være begrænset til ca. 3 måneder pr. etape. Det bemærkes dog, at fuglene i isvintre kan have vanskeligere ved at finde alternative områder i nærheden, da Kalvebodløbet er det eneste område i Natura 2000-området, der vil være isfrit på grund af strømforholdene. Da de mest støjende aktiviteter ikke vil blive udført i vintermåneder med hård og vedvarende frost (isvinter), vil væsentlige effekter fra støj på overvintrende fugle under isvintre helt kunne udelukkes. Ynglende fugle på udpegningsgrundlaget vurderes ikke at blive påvirket af støjen i anlægsfasen, da projektområdet ligger langt fra deres ynglepladser.

I forhold til effekter af støj i driftsfasen fremgår det, at støjberegningerne af vejtrafikken efter realiseringen af projektet viser, at støjniveauet i Natura 2000-området ved Kalvebodløbet vil være 58-63 dB. Et støjniveau på 58-63 dB svarer til støjen fra en normal samtale, som af Høreforeningen er angivet som 60 dB. I litteraturen er det angivet, at rastende og fouragerende fugle først påvirkes ved støjniveauer på 70-117 dB. På den baggrund vurderes det, at rastende og fouragerende fugle på udpegningsgrundlaget ikke vil blive forstyrret af støj i driftsfasen.

Derudover vurderes ynglende fugle på grund af afstanden ikke at blive påvirket af støj i anlægsfasen eller i driftsfasen, da projektområdet ligger langt fra deres ynglepladser 3-10 km væk, og støjen allerede i Kalvebodløbet er reduceret til 58-63 dB.

Det fremgår desuden, at den øgede færdsel potentielt kan forstyrre lille skallesluger, stor skallesluger, troldand, knopsvane og skarv, som især opholder sig i området om vinteren.

Begrebet flugtafstand bruges som udtryk for den forstyrrende effekt af menneskelig aktivitet i forhold til fugle. Der er henvist til undersøgelser om den gennemsnitlige flugtafstand hos vandfugle i forhold til mennesker til fods, hvorefter fem forskellige andefugle, som dog ikke omfatter nogle af de arter, som raster i Kalvebodløbet, har en flugtafstand på mellem 200 m og 300 m. For troldænder viste en anden undersøgelse en flugtafstand på 300-350 m fra lystfiskere. En tredje undersøgelse har vist, at ynglende og rastende fugle i et vist omfang kan vænne sig til menneskelig færdsel, eksempelvis i byparker, hvor de samme fugle ofte har en ringe flugtafstand. Det forudsætter dog, at færdslen har en grad af forudsigelighed i tid og sted.

De fugle, som opholder sig i Natura 2000-området op til projektområdet, vurderes allerede at være vænnet til forstyrrelse, for eksempel fra tog på jernbanebroen, trafikstøj fra Sjællandsbroen, støj fra skydebanerne i området, havnene samt folk og hunde, der færdes langs vandet på Stejlepladsen.

Det er derudover vurderet, at der ikke vil være kumulative støjffekter med andre projekter i området, herunder planlagte projekter for erhverv ved Selinevej Nord og boliger og serviceerhverv ved Bådehavnsgade Vest. Støjniveauet vil ikke blive øget væsentligt i Kalvebodløbet, hvis flere af projekterne udføres samtidigt på grund af den logaritmiske natur af decibelenhederne. Hvis to lige store lydtryk lægges sammen, vil det samlede lydniveau kun øges med 3 dB.

Projektet er derfor vurderet ikke at ville påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt eller hindre opnåelse af de opstillede bevaringsmålsætninger.

Udledning af miljøfremmede stoffer i anlægsfasen

Om udledning af miljøfremmede stoffer i anlægsfasen fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.4.1, at der skal laves grundvands-sænkning i forbindelse med anlæg af en ca. 3.500 m² stor parkeringskælder. Det oppumpede grundvand, som renses og udledes til Fiskerhavnen, er forurenset med en række stoffer, som der er redegjort for i miljøkonsekvensrapportens afsnit 14.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 14.3 fremgår, at projektområdet tidligere er blevet opfyldt med bygningsaffald, overskudsjord, olie- og kemikalieforurenset jord og lignende affaldsfraktioner. Det fremgår videre af afsnit 14.3.5, at der i foråret 2019 er udført miljøtekniske undersøgelser jævnt fordelt i projektområdet, som omfattede udtagning og analyse af 180 jordprøver fra 30 borer, 10 overfladeprøver, 9 vandprøver og 20 poreluftmålinger.

Der er i miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.4 redegjort for, at parkeringskælderens skal ligge i den sydlige del af projektområdet, hvor bygge-

grubens bund vil ligge i ler ca. 0,5-1 m under grundvandsspejlet. Af hensyn til udgravningens stabilitet etableres en spunsvæg ned i leret, så der dannes en stort set vandtæt byggegrube, og der dermed kun skal håndteres begrænsede mængder vand. Udledningen af vand i forbindelse med grundvandssænkningen forventes at have en varighed på op til otte måneder. De øvrige kældre ligger over eller lige omkring grundvandsspejlet, hvilket betyder, at grundvandssænkning ikke er påkrævet.

Det forventes, at tilstrømningen af grundvand i alt i udgravningsperioden vil være mindre end 50.000 m³, og at det vand, der skal udledes, vil indeholde sedimenter, hvorfor det skal iltes og ledes gennem sedimentationstank og olieudskiller inden udledning. Hvis vandet fra læsepumpning er forurenset som følge af de gamle jordforureninger i området, kan der være behov for at anvende en avanceret løsning, for eksempel via kulfilter, inden udledning i havnebassinet i henhold til krav i udledningstilladelsen. Hvis dette ikke vurderes hensigtsmæssigt, kan vandet i stedet ledes til kloak.

Derudover fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 16.1.2, at der med henblik på at vurdere påvirkningen af vandet i Fiskerhavnen og Kalvebodløbet ved udledning af oppumpet grundvand er foretaget worst case-beregninger af belastningen af miljøet med miljøfremmede stoffer. Beregningerne er dermed foretaget med udgangspunkt i en situation, hvor vandet udledes direkte til recipienten, hvilket vil sige uden rensning eller uden at passere regnvandsbassiner. Der er henvist til, at den anvendte metode og beregningerne fremgår af miljøkonsekvensrapportens Appendix D.

Miljøkonsekvensrapportens tabel 16-1 indeholder en oversigt over den økologiske og kemiske tilstand i Kalvebodløbet, Fiskerhavnen og Kalveboderne.

Det fremgår af afsnit 16.4 om potentielle effekter på overfladevand, at projektet potentielt kan påvirke vandkvaliteten i Fiskerhavnen og Kalvebodløbet på grund af udledning af miljøfremmede stoffer i oppumpet og udledt grundvand i forbindelse med grundvandssænkningen.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 16.5 om konsekvenser/virkninger i anlægsfasen fremgår det, at der vil trænge grundvand ind i byggegruben til parkeringskælderen, som skal pumpes op og ledes ud i den sydvestlige del af Fiskerhavnen. Grundvandsprøver fra området har vist, at vandet er forurenset med en række stoffer. De stoffer, som er påvist ved prøverne, samt beregningerne af koncentrationerne ved grænsen til Natura 2000-området, fremgår af tabel 16-3. De beregnede koncentrationer er i tabellen sammenholdt med miljøkvalitetskravene, som er fastsat i bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande,

kystvande og grundvand,⁷ og detektionsgrænsen for laboratorieanalyse af stofferne i vand.

Det fremgår, at stofferne fortyndes flere størrelsesordner, inden de når Natura 2000-området, og at de estimerede koncentrationer overholder grænseværdierne i bekendtgørelsen. Koncentrationerne af 11 af de 13 stoffer i recipienten på grænsen til Natura 2000-området er mindre end detektionsgrænsen for stofferne. Naphtalen ligger lige over detektionsgrænsen og total kulbrinter noget over, men disse stoffer vil hurtigt fortyndes til koncentrationer under detektionsgrænsen nedstrøms udledningen. Koncentrationerne i recipienten er dermed ikke målelige selv i en situation, hvor vandet ikke renses.

Om kvælstofudvaskning fremgår det desuden, at grundvandssænkningen fremskynder den naturlige kvælstofudvaskning fra projektområdet. De udledte mængder kvælstof i byggefasen vil blive kompenseret ved en mindre udvaskning i årene efter byggefasen. Der vil derfor samlet set hverken til- eller fraføres ekstra kvælstof til havmiljøet på grund af projektet.

Der er desuden udpeget blandingszoner for de tre stoffer, hvor udledningskoncentrationerne overskrider kvalitetskravene. Blandingszonerne og disses radius fremgår af miljøkonsekvensrapportens tabel 16-4.

Da virkningerne af udledning på vandkvaliteten i anlægsfasen i praksis ikke vil være målelige/observerbare er det i forhold til kumulative virkninger i afsnit 16.7 vurderet, at udledningerne ikke har betydning i forhold til andre udledninger, der måtte forekomme i forbindelse med andre projekter i området, herunder Selinevej Nord og Bådehavnsgade Vest.

Det vurderes derfor, at miljøfremmede stoffer i det oppumpede og udledte grundvand ikke vil påvirke vandkvaliteten samt flora og fauna i havnen og det nærliggende Natura 2000-område.

Udledning af miljøfremmede stoffer i driftsfasen

Om udledning af miljøfremmede stoffer i driftsfasen fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.4.1, at nedbør, der afledes fra tage og befæstede arealer, skal udledes til havnen efter passende rensning. Vandet kan være forurenet med tungmetaller og andre miljøfremmede stoffer.

Det er desuden i miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.2.1 om regnvands-håndtering beskrevet, at regnvand i projektområdet håndteres via lokal afvanding af regnvandet (LAR). LAR-løsningerne etableres som åbne rekreative bassiner, som kun er våde i forbindelse med nedbør. Overfladevand fra tagflader ledes via regnvandsbassiner til havet. Vand fra stier

⁷ Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

og interne veje vil ledes gennem olieudskiller inden for projektområdet, inden det ledes til havnen eller Kalvebodløbet. Regnvand udledes efter rensning til Fiskerhavnen og til havnen sydøst for Bådehavnsgade. Projektområdet bliver opfyldt, så der er kote +4,25 i midten, så vandet afvandes til udkanterne, hvor det håndteres ved LAR-løsningerne.

Derudover fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 16.1.2, at der med henblik på at vurdere omfanget af belastningen af vandmiljøet med miljøfremmede stoffer fra afstrømning af nedbør er foretaget worst case-beregninger af koncentrationen af udvalgte miljøfremmede stoffer. Beregningerne er dermed foretaget med udgangspunkt i en situation, hvor vandet udledes direkte til recipienten, hvilket vil sige uden rensning eller uden at passere regnvandsbassiner. Der er henvist til, at den anvendte metode og beregningerne fremgår af miljøkonsekvensrapportens Appendix D.

Det fremgår af afsnit 16.4 om potentielle effekter på overfladevand, at projektet potentielt kan påvirke vandkvaliteten i Fiskerhavnen og Kalvebodløbet på grund af udledning af miljøfremmede stoffer i afstrømningsvand fra befæstede arealer og tage i driftsfasen.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 16.6 om konsekvenser/virkninger i driftsfasen fremgår det, at nedbør fra tage og befæstede arealer kan være forurenede med tungmetaller og andre miljøfremmede stoffer.

Det fremgår, at nedbør fra tage og de befæstede arealer omkring nybyggeriet opsamles og ledes gennem forsinkelsesbassiner, der etableres som åbne rekreative regnvandsbassiner på bebyggelsens grønne arealer, hvorved der opnås en vis rensning af vandet, inden det ledes ud i havnen udenfor Natura 2000-området. Der nedsives ikke overfladevand i projektområdet.

I tabel 16-5 er en oversigt over grupper af kemikalier, der er målt i afstrømmet regnvand, og mulige kilder til stofferne. Det fremgår desuden, at tabel 16-6 viser resultaterne af beregningerne af koncentrationer af udvalgte miljøfremmede stoffer i recipienten ved udledningspunktet i en situation, hvor nedbøren udledes direkte uden at passere regnvandsbassiner. Resultaterne er desuden sammenlignet med vandkvalitetskravene i bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Det fremgår blandt andet, at koncentrationen af total-N (kvælstof) i udledning vandet er beregnet til 1.800 µg/l, at baggrundskoncentrationen i havnen er 300 µg/l, og at koncentrationen i recipienten på grænsen til Natura 2000-området er beregnet til at ville være 382 µg/l.

Det fremgår videre af afsnit 16.6, at de estimerede koncentrationer af miljøfremmede stoffer overholder grænseværdierne i bekendtgørelsen, og at koncentrationsbidragene fra udledning af nedbør fra befæstede arealer

og tage er helt ubetydelig, og med undtagelse måske af total-N, ikke målelige, selv i en situation, hvor vandet ikke ledes gennem regnvandsbassiner.

Der skal ved direkte udledning til Natura 2000-området udpeges en blandingszone for diethylhexylphthalat, som kræver en fortynding på 1,8. Den forventes at være opfyldt på ca. én meter. Om kvælstofbelastning forventes der ingen betydende udvaskning til havmiljøet mellem situationen før og efter byggeriet, da projektet ikke vil ændre kvælstofbelastningen af projektområdet og dermed af afstrømningen.

Det vurderes derfor, at miljøfremmede stoffer i afstrømningen fra befæstede arealer under nedbør ikke vil påvirke vandkvaliteten samt flora og fauna i havnen og det nærliggende Natura 2000-område. Projektet vil dermed ikke forhindre, at målsætningen Vandområdeplan 2016-2021 om godt økologisk potentiale vil kunne opnås.

Da virkningerne af udledning på vandkvaliteten i driftsfasen i praksis ikke vil være målelige/observerbare er det i forhold til kumulative virkninger i afsnit 16.7 vurderet, at udledningerne ikke har betydning i forhold til andre udledninger, der måtte forekomme i forbindelse med andre projekter i området, herunder Selinevej Nord og Bådehavnsgade Vest.

Det vurderes derfor, at miljøfremmede stoffer i afstrømningen fra befæstede arealer og tage under nedbør ikke vil påvirke vandkvaliteten i havnen og det nærliggende Natura 2000-område.

2.3.2 Bilag IV-arter

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12 om natur og biologisk mangfoldighed, at naturen inden for projektområdet er blevet kortlagt ved besigtigelse den 29. maj 2019. Desuden er der indhentet data fra de eksisterende databaser fugleognatur, naturdata (Danmarks Miljøportal) og DOF-basen.

Om markfirben fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12.3.1, at projektområdet er uden for artens udbredelsesområde, og at der ikke er registreret markfirben i Københavnsområdet i mange år. Området er undersøgt for registreringer af markfirben på databaserne fugleognatur, DOF-basen og Naturdata, og der er ingen registreringer af arten. Under besigtigelserne er der fundet enkelte steder, hvor det må antages, at markfirben vil kunne opholde sig, og området er dermed vurderet egnet som levested for arten. Området er dog temmelig isoleret med placeringen ud til vandet og København, hvorfor det vil være svært for markfirben at indvandre til området, ligesom der er en del huskatte i området. På den baggrund vurderes området ikke at være et levested for markfirben.

Om flagermus fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12.1 om metode, at bygningerne i den vestlige del af området, som skal nedrives,

er undersøgt for flagermus den 11. februar 2020. Bygningerne er besigtiget på ydersiden efter ekskrementer på gavlen og mulige indflyvningssteder. Indefra er bygningerne besigtiget på tilgængelige steder for at kortlægge overvintringssteder eller overvintrende flagermus samt spor fra tidligere sæsoner. Undersøgelsen tog udgangspunkt i steder, som var tilgængelige, og blev foretaget uden at nedtage tagplader og lignende. Det, der blev eftersøgt, var insektvinger fra eksempelvis sommerfugle og lignende, ekskrementer i bunker og døde flagermus.

Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12.3 om eksisterende forhold, at projektområdet er et overvejende lysåbent areal, der er domineret af almindelige græsser. De træer, der er i området, er overvejende yngre træer, mens der findes enkelte mellemstore træer i randzonen.

Det er videre i afsnit 12.3.1 vurderet, at området ikke indeholder egnede levesteder for flagermus i form af ældre træer, løs bark, hulheder og sprækker, som flagermus kan opholde sig i. For så vidt angår bygningerne i området fremgår det, at bygningerne ved en autoophugger i området dels består af en flad barak, dels en åben værkstedsbygning med loft til kip. Der var ingen mulige indgange og ingen synlige spor fra flagermus på gavlen. Værkstedsbygningen havde adgang gennem porten, men der var umiddelbart ingen oplagte gemmesteder for flagermus. Det kan dog ikke udelukkes, at flagermus kan opholde sig i gavlen. Det er dog vurderet som mindre sandsynligt, da der er direkte adgang gennem brædderne og derfor ikke er frostfrit. Der blev desuden ikke registreret ekskrementer på væggen, som ellers ofte røber, at der er flagermus.

Desuden fremgår det, at selskabslokalerne i området også på det meste af arealet er udnyttet til kip. Der er dog indvendig loftbeklædning på selve selskabslokalerne, som ikke har værdi for flagermus. På ydersiden af bygningerne var der flere steder, som kunne fungere som opholdssted og steder, som ikke kunne udelukkes at være indflyvningssted for flagermus til hulrum og lignende. Der blev dog ikke registreret nogen spor efter flagermus inden for eller uden for bygningerne i form af eksempelvis ekskrementer på bygningen. I øvrigt har udlejerne for autoophugger henholdsvis selskabslokaler ikke tidligere observeret flagermus eller spor af dem i bygningerne. Det er på den baggrund i miljøkonsekvensrapporten konkluderet, at der ikke er registreret nogen yngle- eller rasteområder i projektområdet, og at det derfor ikke er et væsentligt levested for flagermus.

2.3.3 Øvrige fugle

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12.3.2 om fugle, at projektområdet anvendes af flere fuglearter i forbindelse med rast og fouragering. Visse arter yngler også inden for projektområdet. Projektområdet har en relativ høj forstyrrelse og udgør et forholdsvist lille areal, hvor der også findes en del huskatte, som jager fuglene. Projektområdet vurderes

derfor at udgøre en vis værdi for fugle som raste- og fourageringsområde, men med en høj andel af forstyrrelse. Sydhavnstippen, som er et forholdsvist stort naturområde med højere naturkvalitet, ligger tæt på projektområdet, og er levested for en del fuglearter.

Under besigtigelsen den 29. maj 2019 blev der observeret 11 forholdsvist almindelige fuglearter inden for undersøgelsesområdet. Der er desuden henvist til registreringer i DOF-basen for Sydhavnstippen, hvor det dog kun er få registreringer, der har eksakte stedsangivelser. Da Stejlepladsen er en overvejende terrestrisk lokalitet, er der undersøgt for arter tilknyttet terrestriske habitater og arter tilknyttet strand. I tabel 12-1 er de dermed udvalgte rødlistede arter gennemgået, herunder isfugl. Det fremgår, at isfugls levested er søer og vandløb, og at den kan træffes langs kysten især om vinteren. Det er vurderet, at isfugl potentielt kan forekomme i projektområdet, da det er et muligt rasteområde, og at habitatet er mindre egnet. Det fremgår, at den er observeret ud for projektområdet i januar 2020.

Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12.4 om konsekvenserne i anlægsfasen, at fugle som raster og fouragerer i projektområdet vil være nødsaget til at finde andre områder, og at de vil kunne anvende det nærliggende Sydhavnstippen. Samlet vurderes anlægsfasen ikke at hindre opretholdelsen af lokale fuglebestande.

Det fremgår videre af afsnit 12.5 om konsekvenserne i driftsfasen, at området vil være reduceret som potentielt levested for de nuværende dyr. Projektområdet vil sandsynligvis blive levested for nogle almindelige fuglearter, som kan være tilknyttet bymiljøet og kan tilpasse sig menneskelig forstyrrelse.

Der vurderes samlet i afsnit 12.7 at være en middel påvirkning på eksisterende natur, da hele det grønne område fjernes, og området i driftsfasen vil få en anden karakter.

2.3.4 Alternativer

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.4 om projekialternativer, at der den 2. september 2019 blev udskrevet en arkitektkonkurrence for udviklingen af Stejlepladsen. Inden havde borgere og interesseorganisationer haft mulighed for at komme med input, og et synspunkt var, at hvis der skal bygges, så byg noget, der ikke ligner alt andet byggeri i byen, det vil sige ikke almindeligt karrébyggeri. Der indkom tre forslag til udviklingen af området. Alle tre forslag formår gennem forskellige strategier at tilpasse sig områdets egenart og særlige stemning, herunder tilpasser byggezoner og højder sig den eksisterende struktur og karakter med to-fire etager i nord og op til seks etager mod Sejlklubvej. Det valgte forslag har et grid af bebyggelsesfelter, som fortsætter den eksisterende retning fra Fiskerhavnen. De fravalgte forslag har byggezoner, der lægger sig vinkelret på havnens kanter, og strukturen i de fravalgte samler en del

af områdets friareal og skaber et indre grønt landskab som supplement til den grøn/blå kant.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.2, at referencescenariet er den aktuelle miljøstatus for området, der benyttes som sammenligningsgrundlag. Desuden beskrives den sandsynlige udvikling for området, hvis projektet ikke etableres. Vurderingen af miljøpåvirkningen er en vurdering af forskellen mellem den situation, hvor projektet etableres og er i drift i 2030, og den situation, hvor de nuværende forhold, det vil sige status og brug, fremskrives.

2.3.5 Overvågning

I miljøkonsekvensrapportens afsnit 21 om afværgeforanstaltninger fremgår det, at tabel 21-1 indeholder en opsamling af afværgeforanstaltninger og anbefalinger fra miljøkonsekvensrapporten, og at de angivne afværgeforanstaltninger er projektforudsætninger, som vil blive gennemført.

Det fremgår om vibrationer, at der stilles krav til kontinuerlig vibrationsovervågning af eksisterende bygninger i forbindelse med pælefundering, etablering af spuns eller flytning af anlægsaktiviteter længere væk fra de berørte bygninger.

Om natur og biologisk mangfoldighed og overfladevand fremgår det, at der ikke skal indarbejdes afværgeforanstaltninger.

Det fremgår desuden om grundvand, at det vil blive iltet og ledt gennem sedimentationstank eller olieudskiller inden udledning til kloak eller til havnebassinet. Hvis det er nødvendigt, vil vandet også blive ledt gennem kulfilter inden udledning.

2.4 Klagens indhold

2.4.1 Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for Fugle

Klager har anført, at vurderingen i miljøkonsekvensrapporten i forhold til fuglebeskyttelsesområde F111 ikke er foretaget på baggrund af det reviderede udpegningsgrundlag.⁸ Det reviderede udpegningsgrundlag betyder, at Københavns Kommune også burde have inddraget skeand, brus-hane, fjordterne, splitterne, knarand og bramgås i vurderingen. I den forbindelse har klager henvist til, at der er observationer af bramgås ved Kalvebodløbet og i Fiskerhavnen, der grænser op til projektområdet. Det er derfor klagers opfattelse, at den manglende vurdering af det reviderede udpegningsgrundlag udgør en væsentlig retlig mangel, og at en fejl i beslutningsgrundlaget, som angår udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område, ikke kan afhjælpes efterfølgende, da oplysningerne ikke har været forelagt de politiske beslutningstagere eller været i offentlig høring.

⁸ Oplysninger om opdateringen findes på <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/udpegningsgrundlag/opdatering-af-udpegningsgrundlaget/>.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke kompetence til at foretage retlig lovliggørelse af en fejlbehæftet væsentlighedsvurdering, da det vil være i strid med væsentlige garantier i SMV-direktivet, VVM-direktivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, da det kun er nævnet og klager, men ikke den brede offentlighed, som får kendskab til vurderingen. Klager har henvist til to afgørelse fra EU-Domstolen.⁹ Hvis Miljø- og Fødevareklagenævnet tillader, at § 25-tilladelsen kan udstedes alene på baggrund af en screening, vil nævnets fortolkning af kravene til forvaltningen af Natura 2000-områderne ikke være EU-konform. Det vil udgøre en tilsidesættelse af habitatdirektivet og forsigtighedsprincippet, samt have præjudikatsvirkning i forhold til fremtidige sager.

I forhold til den supplerende væsentlighedsvurdering har klager anført, at den ikke godtgør, at projektet ikke vil have en væsentlig indvirkning på de nævnte fugle, da der henvises til den samme argumentation som i den oprindelige væsentlighedsvurdering, som der ikke er videnskabeligt belæg for, herunder i forhold til støjpåvirkningen. Forskellige fugle reagerer forskelligt på støj. Der er desuden inddraget afværgetiltag, da det fremgår som begrundelse, at de mest støjende aktiviteter ikke vil blive udført i vintermåneder med hård og vedvarende frost, og at støjen kun må forstyrre i tre måneder per etape gennem seks år. Efter klagers opfattelse er der ikke tale om generelle foranstaltninger, der vil gælde ethvert tilsvarende projekt. Det kan derfor ikke på et objektivt grundlag afvises, at projektet har væsentlig indvirkning på Natura 2000-området, og der skulle derfor have været udarbejdet en konsekvensvurdering. Klager har i den forbindelse henvist til en afgørelse fra EU-Domstolen,¹⁰ nævnets praksis¹¹ og Miljøstyrelsens praksis. I øvrigt mener klager ikke, at vurderingen i denne sag kan sammenlignes med nævnets afgørelse vedrørende et byudviklingsprojekt ved Amager Fælled,¹² da der er forskel på arealerne, herunder nærhed til Natura 2000-området, og da der i forhold til Stejlepladsen er indarbejdet afværgetiltag.

Klager har i øvrigt anført, at vurderingen skal ske på baggrund af bevaringsmålsætningerne, hvilket ikke er sket i tilstrækkeligt omfang. De fleste fugle på F111's udpegningsgrundlag er i ugunstig status, og der er tale om et meget sårbart Natura 2000-område, navnlig for de beskyttede fugle i forhold til fødegrundlag og isvintre. Der er tale om et stort projekt, som vedrører arealer, der støder op til Natura 2000-området, og som ændres markant.

⁹ EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17, *Holohan m.fl. mod An Bord Pleanála* og EU-Domstolens dom af 28. maj 2020 i sag C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*.

¹⁰ EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, *People Over Wind m.fl. mod Coillte*

Teoranta.

¹¹ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sag 18/05486 m.fl.

¹² Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sag 21/05337 m.fl.

Herudover har klager anført, at der mangler en vurdering af, hvilken betydning Stejlepladsen i sig selv har for de fugle, som anvender projektområdet. Det er ikke en tilstrækkelig eller videnskabelig begrundelse, at fuglene kan benytte andre steder, da det må formodes, at fuglene i forvejen ville anvende eksempelvis Sydhavnstippen, hvis området havde de nødvendige biologiske faktorer. Desuden vil der til sidst ikke være flere steder, fuglene kan flygte hen.

Klager har derudover anført, at de studier om støjniveau og forstyrrelseskilder, som indgår i vurderingen, alene omhandler grænsen for, hvornår fugle fjerner sig fra et støjramt område, men ikke til støjs effekt som stressfaktor for fuglene. Desuden omhandler studierne ikke støj fra pæleramning. Der er derfor ikke et videnskabeligt belæg for, at pæleramningen ikke vil have væsentlig effekt på fugle, der yngler og raster 3-10 km fra projektområdet.

Klager har desuden anført, at det ikke er omtalt i vurderingen, hvordan den kumulative støjpåvirkning fra projektet og andre projekter i området vil blive opfattet af fugle. Desuden er der andre områder end Selinevej og Bådehavnsvej Vest, herunder byudviklingsprojektet på Amager Fælled, som påvirkes af støj, som har betydning for fuglene. Herudover er den kumulative effekt af, at brugen af de omkringliggende områder, herunder Sydhavnstippen, vil blive benyttet af flere mennesker, når rekreative arealer som Stejlepladsen og Amager Fælled ikke længere er natur, og samtidig omdannes til boliger for endnu flere mennesker, ikke vurderet. Desuden skal alle relevante kumulative effekter i hele væsentlighedsvurderingen inddrages, og de kan ikke kun være en refleksion i slutningen af vurderingen.

Efter klagers opfattelse kan væsentlighedsvurderingen ikke udgøre en konsekvensvurdering, blandt andet fordi offentligheden har forholdt sig til vurderingen som en væsentlighedsvurdering.

Klager har desuden anført, at væsentlighedsvurderingen ikke indeholder en vurdering af, om projektet kan antages at have en væsentlig virkning på isflugt, der er en bilag I-art efter fuglebeskyttelsesdirektivet, og grønbenet rørhøne, der er en rødlistet art, og som er observeret i og omkring projektområdet.

Udledning af vand

Klager har anført, at grundvand, der skal oppumpes i området, er forurenet med en række stoffer. Vurderingen i miljøkonsekvensrapporten er baseret på, at koncentrationen af stofferne vil være fortyndet, når de når Natura 2000-området, og at de vil overholde grænseværdier i bekendtgørelsen. Der er ingen vurdering af de kumulative effekter med andre eksisterende og planlagte udledninger, herunder Lynetteholmen. Hvis hver udledning vurderes i forhold til en fortynding, vil grænseværdierne på et tidspunkt blive overskredet, når vandmiljøet ses som et samlet hele. Der

er desuden mangler i vurderingerne, herunder i forhold til sedimentsuspension og grundvandets forurening med arsen, cadmium, chrom, nikkel og kviksølv, blandt andet som følge områdets historik med inddæmning ved opfyld fra bygge- og anlægsarbejder. Det er ikke alle stoffer, som formodes at findes i grundvandet, og i forvejen er i det berørte havområde, som er vurderet. Desuden kendes grundvandets kemi ikke.

Herudover har klager anført, at væsentlighedsvurderingen ikke forholder sig til betydningen af suspenderet partikulært materiale fra grundvands-sænkningen og af, om det kan påvirke vækstvilkårene for ålegræs.

Københavns Kommune har desuden ikke inddraget kendt viden fra egne undersøgelser om forurening i Kalvebodløbet i forhold til de anvendte måltal for baggrundskoncentrationen i tabel 16-6, og dermed heller ikke iagttaget bekendtgørelse nr. 1433, som fastsætter, at beregninger også skal omfatte de forurenede stoffer, som i forvejen er i recipienten. Desuden har klager anført, at der vil ske en merudledning af kvælstof i driftsfasen på mindst 27 % til recipienten og F111, som ikke vil blive udlignet. Klager er ikke enig i, at kvælstofudledningen i driftsfasen vil reducere den eksisterende diffuse kvælstofudledning, blandt andet fordi det ikke er dokumenteret, at der er en tilsvarende diffus kvælstofudledning. Det kan ikke afvises at udgøre en væsentlig indvirkning på Natura 2000-området.

Derudover har klager anført, at der er henvist til de almindelige afsnit i miljøkonsekvensrapporten, og ikke de specifikke vurderinger, som er indeholdt i væsentlighedsvurderingen.

Klager har derudover anført, at kommunen har udskudt vurderingen af udledning til recipienten til en senere udledningstilladelse, og at kommunen har henvist til, at udledningstilladelsen eventuelt må indeholde afværgeforanstaltninger i form af rensningskrav. Vurderingerne forudsætter dermed yderligere afværgeforanstaltninger. Der er ikke tale om en generel afværgeforanstaltning, men en helt konkret foranstaltning om rensning af grundvand og overfladevand i anlægs- og driftsfasen.

Samlet har klager desuden anført, at det ikke har betydning for Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse, at Planklagenævnet i forbindelse med prøvelsen af plangrundlaget har prøvet væsentlighedsvurderingen, da Planklagenævnet har vurderet sagen ud fra et andet regelgrundlag.

2.4.2 Bilag IV-arter

Klager har anført, at vurderingen i forhold til bilag IV-arterne markfirben og flagermus er baseret på et utilstrækkeligt grundlag. Den omstændighed, at der ikke findes registreringer på miljøportalen, kan ikke tages til indtægt for, at der ikke kan være bilag IV-arter i området. Det er ikke et tilstrækkeligt grundlag til, at det med videnskabelig vished kan afvises, at der ikke forekommer bilag IV-arter i området.

Klager har videre anført, at området indeholder solbeskinnede arealer med sandet jord, som kan være egnede for markfirben. Når et areal er egnet, kan man ikke uden yderligere undersøgelser med tilstrækkelig visshed afvise, at der er markfirben, særligt når der ikke har været udført undersøgelser tidligere.

I forhold til flagermus har klager anført, at det fremgår, at der potentielt kan forekomme seks forskellige arter i området, og at bygningerne derfor er blevet besigtiget. Besigtigelsen er foretaget i februar, og derfor uden for flagermusens yngletid, som ellers efter DCE's tekniske anvisning for overvågning af flagermus er det tidspunkt, hvor eftersøgning af flagermus skal foregå. Nogle arter går i dvale samme sted, de opholder sig om sommeren, mens andre flytter sig længere væk. Derudover mangler der en redegørelse for hvilke arter, der er eftersøgt i bygningerne. Undersøgelsen, der er foretaget, er derfor ikke tilstrækkelig.

2.4.3 Øvrige fugle

Klager har anført, at isfugl og grønbenet rørhøne er registreret i området, hvilket burde have været nævnt, så offentligheden og beslutningstagerne kunne have forholdt sig til det.

2.4.4 Alternativer

Klager har anført, at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder en beskrivelse af de rimelige alternative efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 4. I den forbindelse har klager bemærket, at der i høringsfasen er indkommet en lang række forslag om mindre bebyggelse og om slet ikke at bebygge Stejlepladsen. Disse alternativer, som kunne imødekomme borgernes svar fra høringsfasen, er ikke undersøgt. Desuden fastlægger lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om ændring af Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By og Havn (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter), som Københavns Kommune har henvist til, ikke, at det er præcis det byggeri, som § 25-tilladelsen muliggør, der skal tillades. Klager henviser i den forbindelse til, at det fremgår af forarbejderne til loven, at gældende lovgivning skal iagttages, og at det forudsættes, at der gennemføres en VVM-undersøgelse af arealerne.

2.4.5 Overvågning

Klager har anført, at tilladelsen ikke indeholder overvågningsforanstaltninger for projektets forudsætninger efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 1 og stk. 3. Der burde være en plan for overvågning af, at udpumpning af miljøfremmede stoffer til havnen fra oppumpet grundvand, der er forurenede af bygningsaffald, overskudsjord, olie- og kemikalieforurenede jord samt en række stoffer, og nedbør, der afledes fra tage og befæstede arealer, som kan være forurenede med tungmetaller, ikke vil påvirke vandkvaliteten, flora og fauna i havnen og i Natura 2000-området. Der er heller ikke en plan for overvågning af, at pæleramningen, som skal pågå i tre måneder om året i seks år, og som har et støjniveau på 65-70 dB, ikke kan have en væsentlig effekt på fuglene. Desuden er der ikke overvågning af,

at støjen fra det nye boligområde og befolkningstilvæksten ikke alene eller sammen med andre projekter kan have en væsentlig effekt på fuglene på udpegningsgrundlaget. Hvis forudsætningerne ikke holder stik, vil det have skadelige konsekvenser for Natura 2000-området, hvilket ikke kan opdages uden overvågning.

2.5 Københavns Kommunes bemærkninger til klagen

Københavns Kommune har indsendt bemærkninger til klagen den 5. maj 2021, den 31. maj 2021 og den 16. september 2022.

2.5.1 Natura 2000-område nr. 143

Fugle

Københavns Kommune har bemærket, at væsentlighedsvurderingen er lavet for det gældende udpegningsgrundlag fra 2013. Arterne, som er foreslået tilføjet, skulle have indgået i væsentlighedsvurderingen, hvorfor bygherre har udarbejdet en supplerende vurdering for de seks arter. Det er kommunens vurdering, at den supplerende væsentlighedsvurdering af 11. maj 2021 ikke fører til et andet udfald end den konklusion, der er i den oprindelige væsentlighedsvurdering. Projektet kræver derfor ikke en egentlig Natura 2000-konsekvensvurdering, og det er derfor konkret uvæsentligt, at de seks supplerende arter fra forslag til ændring af udpegningsgrundlaget ikke var vurderet, før § 25-tilladelsen blev meddelt.

Københavns Kommune har derudover bemærket, at der ikke er registreret fugle på udpegningsgrundlaget eller fra forslaget til det opdaterede udpegningsgrundlag i forbindelse med naturbesigtigelserne. Kommunen vurderer, at miljøkonsekvensrapportens afsnit 12 og 13, særligt 13.3, indeholder en grundig vurdering af fugle. Fuglene på udpegningsgrundlaget er i høj grad tilknyttet vådområder og det marine, hvorimod Stejlepladsen er et terrestrisk tørt område. Det er dermed ikke egnet for de arter af fugle, som indgår på udpegningsgrundlaget. Projektet vil derfor ikke hindre opnåelse af gunstig bevaringsstatus for fuglearterne i området.

Derudover har Københavns Kommune bemærket, at støj og forstyrrelse samt miljøfremmede stoffer i anlægs- og driftsfasen er behandlet i miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.

I forhold til de kumulative effekter fra støj har Københavns Kommune henvist til Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering fra 2018. Efter kommunens opfattelse fremgår det deraf, at eksempelvis støj fra et projekt kan have kumulativ bidrag i forhold til andre eksisterende og/eller godkendte ens projekter i nærheden. De kumulative betragtninger er fra samme anlægstype og dermed samme miljømæssige indvirkninger. Miljøkonsekvensrapporten redegør for andre projekter, der ligger umiddelbart omkring projektområdet. De er på nuværende tidspunkt kun planer, og det vurderes derfor, at der ikke er kumulativ anlægsstøj forbundet hermed.

Udledning af miljøfremmede stoffer

Københavns Kommune har bemærket, at der i miljøkonsekvensrapporten er redegjort for, at de miljøfremmede stoffer vil overholde grænseværdierne.

Københavns Kommune har bemærket, at miljøkonsekvensrapportens tabel 16-3 viser de beregnede koncentrationer af stoffer, der er målt i grundvandsprøver i området, og at grundvand i kommunen godt kan indeholde metaller som arsen, cadmium, chrom, nikkel og kviksølv. Det har dog været bygherres tekniske rådgivers ekspertvurdering, ud fra deres viden om Stejlepladsens historik som opfyldsareal, at det er de i tabel 16.3 viste stoffer, som er relevante at anvende til beregningen. Kommunen har ikke fundet anledning til at anfægte den ekspertviden.

Københavns Kommune har desuden om overfladevand i anlægsfasen bemærket, at bygherres rådgiver har undersøgt to mulige løsninger for håndtering af byggegrubevandet. Én, hvor vandet ledes til havmiljø efter rensning og én, hvor vandet ledes til kloak. Hvis bygherre vælger at lede byggegrubevandet til havområdet, skal bygherre ansøge om udledningstilladelse.

Københavns Kommune har desuden bemærket, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at grundvand iltes og ledes igennem sedimentationstank, som fjerner suspenderende stoffer, og at Kalveboderne desuden er et lavvandet område med en middeldybde på 1,5 m. Det er kommunens erfaring, at den meget lave vanddybde vil betyde, at blomsterplantebestandene ikke vil være sårbare i forhold til udskygning.

Københavns Kommune har bemærket, at regnvand i udgangspunktet er rent, men eventuelt vil kunne blive tilført en mindre mængde tungmetaller eller miljøfremmede stoffer ved kontakt med tagflader og tagrender. Kommunen har henvist til § 25-tilladelsens indhold om regnvand.

Miljøkonsekvensrapporten redegør efter Københavns Kommunes opfattelse for, at der samlet set i forhold til referencesituationen er en uændret påvirkning af vandkvaliteten i Københavns Havn, og at udledningen ikke giver anledning til påvirkning af Natura 2000-området. Det er en del af projektet, at der etableres et LAR-system med bassiner inden udledning til Københavns Havn. LAR-systemet håndterer alene regnvand fra befæstede flader inden for projektområdet. Kvælstofkoncentrationer over baggrunds niveau, som fremgår af tabel 16-6, viser den forventede teoretisk beregnede koncentration i et nærområde omkring udledningen af urensset regnvandsafstrømning under en kraftig regnhændelse. Udregningerne i miljøkonsekvensrapporten er baseret på, hvad regnvand typisk og erfaringsmæssigt indeholder af koncentrationer af kvælstof ud fra en worst case-beregning, hvilket også fremgår af miljøkonsekvensrapporten. Projektet tilføjer ikke andre kilder til kvælstof end det regnvand, der falder inden for projektområdet med den koncentration af kvælstof, der nu en-

gang er i afstrømmende regnvand. Efter realiseringen vil en større andel af området være befæstet, og det er disse forhold, der er regnet på i miljøkonsekvensrapporten. Beregningerne indeholder dermed heller ikke den reduktion, som vil ske, og det er ikke opgjort kvalitativt i miljøkonsekvensrapporten, hvor stor den reduktion vil være, når arealet hovedsagligt er befæstet, og der derfor vil være en mindre diffus udvaskning af kvælstof end på nuværende tidspunkt, hvor nedbør, der falder i området, giver en konstant diffus tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet. Ud fra bygherres tekniske rådgivers kvalitative ekspertvurdering reduceres den diffuse udledning i et omfang, der samlet modsvarer den lokalt beregnede 27 % stigning. Der tilføjes dermed samlet set ikke øget kvælstof i forhold til de nuværende forhold på Stejlepladsen, selvom kommunen medgiver, at tabel 16-6 i miljøkonsekvensrapporten kan misforstås som, at der kommer en merbelastning på 27 % ved gennemførelse af projektet. Der er efter Københavns Kommune vurdering ikke forskel på den kvælstofmængde, der tilgår Københavns Havn i referencesituationen med den naturlige konstante diffuse tilføjelse af kvælstof, og i situationen med det færdigudbyggede projekt med den samme mængde regnvand, der tilgår Københavns Havn via en LAR-løsning. Den fortynding, som efter tabel 16-6 sker inden grænsen til Natura 2000-området er af en sådan karakter, at den resulterende overkoncentration i havvandet det pågældende sted vil være meget beskeden og inden for den naturlige årsvariation. En overkoncentration vil herudover alene optræde i forbindelse med regnvejrs og efterfølgende vil den naturlige koncentration hurtigt indfinde sig, hvilket kan udledes af bilag D til miljøkonsekvensrapporten. Var regnvand ikke ledt igennem projektets LAR-løsning ville regnvandet være kommet langsommere ud, men over en længere periode og bidrage med den samme mængde kvælstof til Kalveboderne. Efter kommunens vurdering vil en kvantitativ og meget kompliceret gennemgang af grundvandets kemi og udvaskningsforhold ikke være proportional set i forhold til den miljømæssige grad af påvirkning, som i miljøkonsekvensrapporten er vurderet til at være ingen/ubetydelig. Kommunen har bemærket, at i forhold til miljøvurderingslovens betragtning om påvirkning fra et projekt set i forhold til referencescenariet vil der ikke være tale om en forøgelse af kvælstofbelastningen til havområdet. Regnvand, som afstrømmer fra de befæstede arealer i projektet, er definitions-mæssigt spildevand, og udledning til havet vil derfor kræve en udledningstilladelse.

Københavns Kommune har herudover bemærket, at der ikke er begået fejl forhold til de anvendte måltal i Tabel 16.6. Forskellen stammer fra den måde, hvorpå man beregningsteknisk udregner gennemsnitsværdier, når nogle målinger i datasættet har stofkoncentrationer, der er lavere end analysernes detektionsgrænse.

Københavns Kommune har derudover bemærket, at udledning til recipient af grundvand i anlægsfasen og overfladevand i driftsfasen vil kræve udledningstilladelser. Udledningstilladelsen vil være underlagt krav om BAT-rensning og målopfyldelse i henhold til vandområdeplanerne, og

hvis BAT ikke er tilstrækkelig til at sikre målopfyldelse i forhold til vandområdeplanerne, skal der stilles strengere krav end BAT eller meddeles afslag på ansøgningen. En ansøger om en udledningstilladelse skal over for myndigheden i den konkrete ansøgning gøre rede for næringsstofbalancen for udledte næringsstoffer. Ved en merbelastning vil kommunen som vandområdeplanshandlemyndighed skulle sikre, at denne merbelastning modvejes ved andre reduktioner til samme vandområde. Hvis der i forbindelse med en udledningstilladelse vurderes at være risiko for en påvirkning af Natura 2000-området, vil det blive reguleret i den sammenhæng. Dermed sikres det, at der ikke vil være en påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område i forbindelse med håndtering af grubevandet med kvælstof i anlægsfasen og af regnvand med kvælstof i driftsfasen.

Kommunen har derudover henvist til, at det fremgår af habitatvejledningen, at der som hovedregel vil være overensstemmelse mellem kravene til beskyttelse af de målsatte vandforekomsters tilstand og den beskyttelse, der skal sikre naturtyper og arter i Natura 2000-områderne. Der henvises endvidere til, at det særligt for de målsatte overfladevandområder gælder, at indebærer påvirkningen ikke en forringelse af de målsatte overfladevandområders tilstand, er der en god formodning for, at påvirkningen heller ikke indebærer en væsentlig påvirkning af det eller de relevante Natura 2000-områder.¹³

Københavns Kommune vurderer på den baggrund, at der er styring med, hvad der kan udledes til recipient, og hvad der kan udledes til kloak. Ved eventuelle udledningstilladelser vil udledningens betydning for vandområdet blive inddraget, og der vil blive taget højde for de i forvejen forekommende koncentrationer i recipienten fra andre kilder. Udledningen fra Stejlepladsen vurderes ikke at ville medføre overskridelse af miljøkvalitetskravene i repræsentative områder af recipienten.

Københavns Kommune har bemærket, at den ikke har udskudt undersøgelser af projektets indvirkning på vandområder. I modsætning til situationen i sagen C-535/18 fra EU-Domstolen, som klager henviser til, er oplysningerne om udledningens påvirkning af vandområdet beskrevet forud for tilladelsen i et worst case-scenarium, hvor selv udledning af urensset grund- og overfladevand ikke vil kunne påvirke Natura 2000-området væsentligt.

Københavns Kommune har desuden bemærket, at miljøkonsekvensrapporten efter kommunens opfattelse ikke skal indeholde en kumulativ vurdering af boligområdet på Stejlepladsen og det nærliggende eksisterende behandlingsanlæg for affald. Der skal heller ikke indgå en kumulativ vurdering i forhold til planerne for Lynetteholm, som ligger 8,5 km fra pro-

¹³ Miljøstyrelsens habitatvejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpejning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

jektområdet. Der er ikke kendskab til andre projekter, som kan medføre en kumulativ virkning.

Københavns Kommune har bemærket, at væsentlighedsvurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 6 på tiltrækkelig vis redegør for projektets betydning for fugle på udpegningsgrundlaget, og da den sandsynliggør, at projektet ikke vil påvirke Natura 2000-område nr. 143 væsentligt, er der ikke grundlag for at udarbejde en konsekvensvurdering.

2.5.2 Bilag IV-arter

Københavns Kommune har bemærket, at det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 12, at området blev kortlagt ved besigtigelse den 29. maj 2019, den 17. september 2019 og den 18. september 2019. Naturregistreringerne bestod blandt andet af kortlægning af mulige levesteder for markfirben og træer egnet til flagermus. Der blev desuden foretaget besigtigelse af bygningerne for flagermus den 11. februar 2020, og det er Københavns Kommunes vurdering, at det ved en grundig gennemgang af en bygning er muligt at identificere eventuelle yngle- og/eller rastesteder for flagermus i februar måned, blandt andet ved hjælp af synlige ekskrementer på vægge og lignende. Kommunen har henvist til, at der ikke er egentlige formelle krav til omfanget af undersøgelserne, og at de undersøgelser, der er foretaget, efter kommunens vurdering udgør et tilstrækkeligt grundigt og sikkert grundlag til at vurdere, om der er bilag IV-arter i området.

2.5.3 Øvrige fugle

Københavns Kommune har bemærket, at der ikke er fundet isfugl eller grønbenet rørhøne inden for projektområdet i forbindelse med besigtigelserne den 29. maj 2019, 17. september 2019 eller 18. september 2019. Ifølge naturdatasen og DOF er der ved enkelte lejligheder tidligere registreret isfugl i periferien af projektområdet, ligesom der er en enkelt registrering af grønbenet rørhøne. Efter kommunens vurdering giver en så begrænset forekomst af de to arter i projektområdet ikke anledning til at antage, at projektet vil påvirke de to fuglearters lokale bestande.

2.5.4 Alternativer

Københavns Kommune har bemærket, at Stejlepladsen ved anlægslov er fastlagt som et byudviklingsområde, og at bygherre derfor har undersøgt det konkrete projekt og referencescenariet i miljøkonsekvensrapporten.

Københavns Kommune har bemærket, at projektet er valgt på baggrund af en arkitektkonkurrence, hvor bygherre har fravalgt de to øvrige forslag.

Københavns Kommune har desuden henvist til miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.4 om projekialternativer og fravalg. Desuden har kommunen henvist til Miljøstyrelsens udkast til vejledning om konkrete projekter, og at det heraf fremgår om rimelige alternativer, at bygherres overvejelser om alternativer ofte vil foregå i den tidligere fase af et projekt, og at alterna-

tiver måske kan være afvist på grund af rentabilitet, teknologi, placering, mv. For offentligheden og myndigheder vil alternativer være forslag, som fremkommer i høringsfasen i forbindelse med afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold. I den forbindelse har Københavns Kommune bemærket, at der i høringsperioden for afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold ikke er indkommet høringssvar med bemærkninger om alternativer til projektet.

2.5.5 Overvågning

Københavns Kommune har bemærket, at det er kommunens vurdering, at der på baggrund af redegørelserne og konklusionerne i miljøkonsekvensrapporten er stillet de relevante vilkår i tilladelsen. Kommunen har henvist til Miljøstyrelsens udkast til vejledning om konkrete projekter om vilkårsfastsættelse og proportionalitet, og at det heraf fremgår, at der om nødvendigt kan fastsættes proportionale vilkår om bygherrens overvågning af projektets skadelige indvirkninger på miljøet.

I den forbindelse har Københavns Kommune bemærket, at ifølge miljøkonsekvensrapporten forventes ingen af de miljøparametre, som klager har nævnt, at give anledning til væsentlige miljøpåvirkninger. Det vil derfor ikke være proportionelt at stille krav om overvågning på disse miljøparametre.

2.6 Bygherres bemærkninger til klagen

2.6.1 Natura 2000-område nr. 143

Bygherre har blandt andet bemærket, at basisanalysen for forslag til ændring af udpegningsgrundlaget blev offentliggjort den 11. juni 2020, mens miljøkonsekvensrapporten blev offentliggjort den 25. maj 2020. Som følge af den nye basisanalyse har bygherres rådgiver udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering, der indeholder en udførlig vurdering af påvirkningen på de seks arter, der er foreslået tilføjet til udpegningsgrundlaget.

Derudover har bygherre blandt andet bemærket, at der ikke er inddraget afværgeforanstaltninger i væsentlighedsvurderingen, da der ikke er sammenhæng mellem den tidsmæssige tilrettelæggelse af arbejderne og påvirkningen af Natura 2000-området. Der er derimod tale om en sædvanlig tilrettelæggelse af et projekt, herunder varetægelse af hensyn til anlægsøkonomi, tid og arbejdsmiljø, der ikke har sammenhæng med natur- og miljøformål. Denne forudsætning kunne dermed lige så vel have indgået i andre projekter, hvor Natura 2000-områder ingen relevans har.

Bygherre har desuden bemærket, at pæleramning ikke er den eneste støjende aktivitet ved projektet, hvorfor der i væsentlighedsvurderingen er anvendt studier, som beskriver støj bredt. Bygherre har henvist til to yderligere undersøgelser om støj fra pæleramning, hvor det ene kommer frem til samme støjbelastning, som de studier, der er anvendt i miljøkonse-

kvensrapporten, og det andet viser, at der i visse tilfælde ikke er en væsentlig effekt ved pæleramning.

Bygherre har bemærket, at hverken isfugl eller grønbenet rørhøne er en del af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet, og at de to arter derfor ikke er omfattet af væsentlighedsvurderingen.

Derudover har bygherre bemærket, at der i forhold til udledning af vand i anlægsfasen vil blive udledt oppumpet grundvand til Fiskerhavnen, og at der er taget udgangspunkt i et worst-case scenarium, hvor vandet ikke renses, inden det udledes. For driftsfasen er der også gennemført worst-case beregninger, hvor regnvand fra tage og overflader udledes uden rensning, selvom rensning indgår som en del af de foranstaltninger, der skal etableres. Regnvandet vil udledes til Fiskerhavnen uden for Natura 2000-området.

Bygherre har herudover bemærket, at væsentlighedsvurderingen lever op til kravene til en konsekvensvurdering

2.6.2 Bilag IV-arter

Bygherre har blandt andet bemærket, at det ikke er nærmere reguleret, hvilke krav der gælder til en undersøgelse af, hvorvidt et område udgør et naturligt udbredelsesområde for en bilag IV-art, eller i hvilket omfang der skal foretages konkrete undersøgelser af forekomsten af bilag IV-arter i et område. Kravene til undersøgelse beror således på officialprincippet, hvorefter det skal sikres, at der træffes afgørelse på et fyldestgørende grundlag. Ifølge habitatvejledningen skal der foretages en indledende vurdering af, om bilag IV-arter kan forekomme i et område, og derefter konkrete undersøgelser af artens forekomst i området, hvis den indledende vurdering peger på, at arten kan forekomme. Bygherre har henvist til, at der i miljøkonsekvensrapporten er foretaget indledende undersøgelser ved gennem data fra NOVANA-overvågningen, rapporter og information tilgængelig på relevante databaser, hvilket er fulgt op med besigtigelser og naturregistreringer.

2.6.3 Øvrige fugle

Bygherre har blandt andet henvist til, at isfugl er nævnt i miljøkonsekvensrapporten, hvor det fremgår, at området er et mindre egnet habitat for arten. Bygherres rådgiver har oplyst, at havneområder generelt er et atypisk levested for arten, der typisk lever ved ferskvandssystemer eller fjord med bevoksning. Projektområdet vurderes hverken at være egnet som yngle- eller rasteområde for isfugl.

Derudover har bygherre bemærket, at grønbenet rørhøne ikke er nævnt i rapporten, da den er vurderet til at være en tilfældig gæst. Bygherres rådgiver har oplyst, at grønbenet rørhøne lever ved næringsrige søer og vandhuller, og at arten foretrækker søer med tæt bevoksning. Projektområdet er derfor vurderet uegnet som yngle- og rasteområde for arten.

2.6.4 Alternativer

Bygherre har henvist til miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.4 og 5.2 om alternativer, samt til afsnit 7.7 om landskabelig påvirkning, hvor det blandt andet er vurderet, at tilpasningen af bebyggelsen til det eksisterende miljø og de eksisterende strukturer vil begrænse projektets landskabelige påvirkning.

Bygherre har desuden henvist til Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis om alternativer.¹⁴

Derudover har bygherre bemærket, at der i forbindelse med arkitektkonkurrencen er overvejet forskellige alternativer. I den forbindelse er der projektet tilpasset til miljøet og de eksisterende strukturer. Desuden fremgår det af bemærkningerne til lov nr. 275 af 26. marts 2019 om erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter, at lovforslaget skal sikre, at projektområdet kan byudvikles, hvilket betyder, at fredningen på området ophæves. Der er derfor ikke andre rimelige alternativer, da de ikke er realistiske eller praktisk mulige, fordi lovgiver har forhold sig til, at det er projektområdet, der skal byudvikles. 0-alternativet er derfor det eneste pligtmæssige, rimelige alternativ, som skal behandles, hvilket det er blevet i tilstrækkelig grad.

2.6.5 Overvågning

Bygherre har blandt andet bemærket, at det ikke efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3 er et krav, at der etableres selvstændige overvågningsordninger. Eksisterende overvågningsordninger, eksempelvis i de tilladelser, som gennemførelsen af projektet i forvejen kræver, kan anvendes. For udledning af vand til recipienter skal der altid søges om en udledningstilladelse hos kommunen, hvor der blandt andet skal redegøres for vandets indhold af en række stoffer og angives det specifikke udledningspunkt. Tilladelserne vil indeholde en række vilkår tilpasset den konkrete sag.

Desuden har bygherre bemærket, at miljøvurderingen er en forudsætning for, at der kan udstedes de nødvendige øvrige tilladelser, og disse tilladelser er derfor ikke opnået endnu. Eventuelle vilkår i disse tilladelser kendes derfor ikke på nuværende tidspunkt, og udformningen af disse, herunder vilkår, kan derfor heller ikke behandles indgående i miljøvurderingen. Bygherre er derfor heller ikke enig i, at den fulde belysning af væsentlige indvirkninger på miljøet udskydes, da det allerede er fuldt belyst, at udledningen af miljøfremmede stoffer ikke vil have væsentlig indvirkning på miljøet.

Derudover har bygherre henvist til, at Københavns Kommune har vurderet, at projektet kan gennemføres uden væsentlig påvirkning på omgivel-

¹⁴ Sagerne 21/00640 m.fl. og 21/05338 m.fl.

serne. Det er ikke et krav efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, at der fastsættes vilkår om overvågning, når indvirkningerne ikke har væsentlige indvirkninger på miljøet.

2.7 Supplerende oplysninger under sagens behandling

2.7.1 Supplerende væsentlighedsvurdering

Københavns Kommune har fået udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for. Den supplerende væsentlighedsvurdering er dateret den 11. maj 2021 og er indsendt til Miljø- og Fødevareklagenævnet den 31. maj 2021 sammen med kommunens bemærkninger til klagen. Det fremgår indledningsvis, at der i den oprindelige væsentlighedsvurdering i forbindelse med miljøkonsekvensrapporten alene indgår de arter, der er omfattet af det gældende udpegningsgrundlag, og at de arter, der er tilføjet ved en revision opdatering af udpegningsgrundlaget i efteråret 2019, således ikke er vurderet. I den supplerende væsentlighedsvurdering indgår derfor arterne på det reviderede udpegningsgrundlag.

Det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurdering, at de arter, der er tilføjet udpegningsgrundlaget, er trækfuglene bramgås, knarand og skeand samt ynglefuglene brushane, splitterne og fjordterne. Projektområdet ligger langt fra ynglepladser for fugle på udpegningsgrundlaget, men knarand, skeand og bramgås kan ses raste i umiddelbar nærhed af projektområdet i vinterhalvåret.

Biologi og forekomst af de seks arter er beskrevet i vurderingens tabel 2-1. Det fremgår desuden, at byggestøj i anlægsfasen og den øgede færdsel i driftsfasen potentielt kan forstyrre skeand, knarand og bramgås, som især opholder sig i området om vinteren. Vurderingen af påvirkningen af disse arter i anlægsfasen og i driftsfasen er, at påvirkningen vil være den samme, som er beskrevet i væsentlighedsvurderingen om de fugle, som allerede var på udpegningsgrundlaget.

I forhold til ynglende fugle fremgår det, at de ikke vurderes at blive påvirket af støj i anlægsfasen, da projektområdet ligger langt fra deres ynglepladser, som ligger ca. 3-6,8 km væk. En oversigt over kendte ynglepladser inden for fuglebeskyttelsesområdet fremgår af tabel 2-2. For vadefugle er der evidens for, at der er færre redepladser, hvor støj overstiger 56 dB, hvilket der er redegjort for i miljøkonsekvensrapporten. Støjbidraget fra pæleramning er beregnet til at være under 56 dB ca. 1,4 km fra projektområdet. Det er beregnet ud fra en hård overflade uden terrænvariation, og der er desuden diger og motorvejsbroer, som bør dæmpe støjen yderligere. Støjbidraget for redepladser for vadefugle, herunder brushane på 3 km afstand, vil derfor være under 56 dB. Terne yngler endnu længere væk.

Det er sammenfattende konkluderet i den supplerende væsentlighedsvurdering, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af de seks nye fugle-

arter på udpegningsgrundlaget på baggrund af den kortvarige støjpåvirkning i anlægsfasen og den store afstand til yngleområder for fugle på udpegningsgrundlaget.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen
- 2) Bilag IV-arter
- 3) Øvrige fugle
- 4) Alternativer
- 5) Overvågning

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Købehavns Kommunes afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Den retlige ramme

Miljøvurderingsloven

Formålet med miljøvurderingslovens regler er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Miljøvurderingsreglerne medfører, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet (miljøvurderingspligt).

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Det følger af § 20, stk. 4, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på befolkningen og menneskers sundhed, den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet¹⁵ og fuglebeskyttelsesdirektivet,¹⁶ jordarealer, jordbund,

¹⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

vand, luft og klima, materielle goder, kulturarv og landskab og samspillet mellem faktorerne.

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Efter høringen skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 25 træffe afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

Myndighedens begrundede konklusion omhandler efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra d, jf. litra c, projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af myndighedens undersøgelser af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger fremlagt af bygherre, eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringen og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, endvidere stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

Habitatreglerne og forholdet til miljøvurderingsloven

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3,¹⁷ at de nationale myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder også anvendelse i de tilfælde, hvor myndighedens tilslutning til projektet meddeles i form af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Der vil således ikke kunne gives tilladelse til et projekt efter miljøvurderingslovens § 25, hvis projektet vil kunne skade et Natura 2000-områdes integritet i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, pålægger endvidere medlemsstaterne at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV. Ordningen skal efter bestemmelsens litra (d) blandt andet omfatte et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Myndigheden skal ved sin meddelelse af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, herefter også sikre sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse af § 25-tilladelsens forenelighed med habitatdirektivet er foretaget på grundlag af habitatdirektivets artikel 6 og artikel 12. Nævnet bemærker, at afgørelser om miljøvurdering pr. 1. december 2021 igen er omfattet af habitatbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021.

3.2.2 Ad 1) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet.

Myndigheden skal ved selve § 25-tilladelsens meddelelse herudover iagttage Natura 2000-beskyttelsen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter

¹⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte, vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.¹⁸

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.¹⁹

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.²⁰

Det er ikke muligt at udskyde stillingtagen til, om et projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.²¹

EU-Domstolen har desuden udtalt, at afhjælpende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning i forbindelse med myndighedens screening af, om der skal foretages en habitatkonsekvensvurdering.²² EU-Domstolen har videre fastslået, at foranstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, ikke kan tages i betragtning i forbindelse med vurderingen efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., af, om det er sandsynligt, at et Natura 2000-område påvirkes væsentligt (væsentlighedsvurderingen). Afhjælpende foranstaltninger kan således ikke tages i betragtning i forbindelse med væsentlighedsvurderingen, men kan først defineres, når projektets sandsynlige virkninger er blevet beskrevet og vurderet fuldt ud i habitatkonsekvensvurderingen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvis, at den oprindelige væsentlighedsvurdering ikke omfatter de arter, der er tilføjet ved revisionen af udpegningsgrundlaget i efteråret 2019. Københavns Kommune har i forbindelse med behandlingen af klagesagen dog fået udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering, hvor disse arter indgår. Nævnet finder, at de supplerende oplysninger kan indgå i nævnets prøvelse af § 25-tilladelsen i forhold til væsentlighedsvurderingen. Nævnet har

¹⁸ Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

¹⁹ Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.

²⁰ Se sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

²¹ Miljøstyrelsens habitatvejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegnings- og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

²² EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People Over Wind, præmis 35-37 og 40.

lagt vægt på, at nævnet som administrativ rekursinstans skal medvirke til, at en sag får den materielt rigtige afgørelse. Nævnet kan derfor i almindelighed inddrage nye forhold (nova) i klagesagen, herunder mellemkomende fakta. Det er nævnets opfattelse, at der i den foreliggende sag er tale om supplerende oplysninger. Nævnet har lagt vægt på, at nævnet i sagen har fuld prøvelseskompetence, og at de supplerende oplysninger alene underbygger væsentlighedsvurderingens overordnede konklusion. Oplysningerne ændrer endvidere ikke ved vurderingens karakter at være en væsentlighedsvurdering frem for en egentlig habitatkonsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en gennemgang af den oprindelige og supplerende væsentlighedsvurdering, at Københavns Kommune i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, væsentligt.

For så vidt angår påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget, har Miljø- og Fødevareklagenævnet ved vurderingen lagt vægt på, at der er foretaget beregninger af den forventede støjpåvirkning fra byggearbejder i anlægsfasen, og at kommunen på den baggrund har vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af de fuglearter på udpegningsgrundlaget, som raster og fouragerer tæt på projektområdet. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der i miljøkonsekvensrapporten er foretaget en vurdering af, at der ikke vil være en støjmæssig påvirkning af yngleområder på grund af afstanden til yngleområderne, som ligger mere end 3 km væk fra projektområdet.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet desuden lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten på baggrund af, at fuglene i det nærliggende område er vænnet til en vis grad af forstyrrelse, og at der er alternative områder, hvor fuglene kan søge hen, er vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning i driftsfasen.

Særligt i forhold til det anførte om at der i væsentlighedsvurderingen er fastsat afværgeforanstaltninger, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår, at projektet skal realiseres i tre etaper. Nævnet har på baggrund af kommunens og bygherrens oplysninger lagt til grund, at den udarbejdede tidsplan estimerer den forventede varighed af de enkelte aktiviteter, herunder også pæleramning, at det på grund af hård frost i isvintre vil være vanskeligt at udføre pæleramning i det tidsrum, og at der er tale om en sædvanlig tilrettelæggelse af anlægsarbejderne. Efter nævnets opfattelse er der på den baggrund ikke fastsat særlige foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en skadelig virkning på fuglebeskyttelsesområdet, hvorfor der ikke er tale om afværgeforanstaltninger i væsentlighedsvurderingen.

Særligt i forhold til kumulative støjpåvirkninger har nævnet lagt vægt på, at der i miljøkonsekvensrapporten er foretaget en vurdering i forhold til

de to nærliggende områder Selinevej Nord og Bådehavns­gade Vest, herunder af den kumulative støjpåvirkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det efter nævnets opfattelse ikke kan kræves, at en miljøkonsekvensrapport forholder sig til den kumulative virkning med alle øvrige projekter i området. Vurderingen af den kumulative virkning skal alene forholde sig til de øvrige projekter i området, der må anses for relevante i forhold til en væsentlig forøgelse af de miljømæssige påvirkninger sammenholdt med det ønskede projekt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at hverken isfugl eller grønbenet høne er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111, og en vurdering af påvirkningen af arterne skal derfor ikke indgå i en væsentligheds­vurdering efter habitatreglerne af projektet.

For så vidt angår påvirkning fra udledning af grundvand og overfladevand har Miljø- og Fødevareklagenævnet ved vurderingen lagt vægt på, at udledning af vand i forbindelse med projektet er beskrevet i væsentligheds­vurderingen, hvor det fremgår, at der er foretaget beregninger af de miljøfremmede stoffer i det vand, som vil blive udledt i henholdsvis anlægs- og driftsfasen. Beregningerne er foretaget dels for udledning af oppumpet grundvand i anlægsfasen, dels for udledning af overfladevand under driftsfasen, og er for begge tilfælde beregnet i den situation, hvor vandet udledes direkte til havnen uden rens­foranstaltninger.

I den forbindelse har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der er foretaget en række grundvandsprøver fra borer i det område, hvor parkeringskælderen påtænkes anlagt, og at disse prøver er blevet analyseret med henblik på at vise, hvilke miljøfremmede stoffer der findes i grundvandet i området. Der er herefter foretaget konkrete beregninger af de påviste miljøfremmede stoffer i grundvandet, som kan blive udledt fra grube­vandet i den situation, hvor vandet udledes direkte. Der er herunder foretaget beregninger af koncentrationen ved Natura 2000-området, hvor det fremgår, at koncentrationen for så vidt angår 11 af de i alt 13 stoffer, vil ligge under detektionsgrænsen, når det når Natura 2000-området. For de resterende to miljøfremmede stoffer har kommunen på baggrund af yderligere beregninger vurderet, at stofferne hurtigt vil blive fortyndet under detektionsgrænsen. Der er desuden beregnet blandingszoner i henhold til bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 for de tre miljøfremmede stoffer, som efter beregningerne vil overskride kvalitetskravene ved en eventuel direkte udledning af oppumpet grundvand i forhold til de fastsatte miljømål.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden i forhold til overfladevand i driftsfasen lagt vægt på, at der er foretaget konkrete beregninger af de miljøfremmede stoffer, som kan blive udledt ved regnvandsafstrømning fra befæstede arealer eller tage. På baggrund af beregningerne er det vurderet, at koncentrationsbidragene er ubetydelige, og at koncentrationen for de fleste af stofferne vil være umålelig, hvorfor udledningen ikke vil

påvirke vandkvalitet, flora og fauna i Natura 2000-området. I den forbindelse bemærker nævnet, at koncentrationerne af de miljøfremmede stoffer overholder grænseværdierne i forhold til vandområdet, på nær stoffet diethylhexylphthalat, som der er beregnet en blandingszone for.

Særligt i forhold til kvælstof bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår af tabel 16-6 i miljøkonsekvensrapporten, at der som følge af realiseringen af planlægningen vil være en stigning i kvælstofbelastningen ved grænsen til Natura 2000-området i en worst case-situation, hvis regnvand fra projektområdet udledes direkte. Nævnet finder dog ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke er tale om en ændring, som vil medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at der som en del af projektet etableres LAR-systemer, som vil kunne tilbageholde en del af kvælstoffet. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af sagen, at der i området er væsentlige strømforhold, hvorfor der vil ske en fortynding af koncentrationen, og at Københavns Kommune har oplyst, at vandet i Kalveboderne desuden er et lavvandet område med en middeldybde på 1,5 m, hvilket betyder, at blomsterplantebestandene ikke vil være sårbare i forhold til udskygning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det ifølge miljøkonsekvensrapporten og § 25-tilladelsen, er en integreret del af det samlede projekt, at der etableres et LAR-system med bassiner inden udledning til havnen. Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapporten, at det oppumpede grundvand formentlig vil indeholde sedimentter, hvorfor vandet vil blive ledt gennem sedimentationstank og olieudskiller inden udledning til kloak eller havnebassinet. Da der er tale om sædvanlige, integrerede dele af projektet, er der efter nævnets opfattelse ikke tale om afværgeforanstaltninger fastsat med henblik på at undgå eller reducere en skadelig virkning på habitatområdet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det desuden fremgår af sagens oplysninger, at udledning til havnen vil kræve en udledningstilladelse, og at de nærmere detailkrav til udledning af overfladevand vil blive håndteret i den forbindelse, herunder vil det blive sikret, at den bedst anvendelige teknologi (BAT) anvendes til at begrænse forurening. Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at kommunen ikke herved har udskudt vurderingen i forhold til udledning af miljøfremmede stoffer til et senere tidspunkt. Københavns Kommune har således beskrevet udledning af henholdsvis oppumpet grundvand i anlægsfasen og overfladevand i driftsfasen i miljørapporten, hvor det fremgår, at der er foretaget konkrete beregninger for den forventede udledning fra oppumpet grundvand og nedbør i forbindelse med realiseringen af projektet. Efter nævnets opfattelse kan Københavns Kommune ikke anses for at have udskudt vurderingen alene ved at informere om, at realiseringen af projektet vil medføre krav om tilladelse eller godkendelse efter andre regler.

I forhold til det af klagerne anførte om, at der ikke er foretaget en vurdering af de kumulative effekter med andre eksisterende og planlagte udledninger, bemærker nævnet, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at baggrundsniveauet af stofferne i Fiskerhavnen er indgået i beregningerne, hvorfor nævnet lægger til grund, at andre allerede eksisterende udledninger i området på den baggrund er inddraget.

3.2.3 Ad 2) Bilag IV-arter

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Myndigheden skal ved selve § 25-tilladelsens meddelelse som nævnt herudover sikre sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

EU-Kommissionen har offentliggjort en vejledning om beskyttelse af bilag IV-arter.²³ Bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal ifølge vejledningen forstås som en målsætning om, at yngle- og rasteområders økologiske funktion bevares. Yngleområder defineres i vejledningen som de områder, der skal bruges til parring og fødsel, og endvidere dækker det området i nærheden af rede- eller fødselsstedet, hvis afkommet er afhængigt af sådanne områder. Rasteområder defineres som de områder, der benyttes af et dyr eller en gruppe af dyr, når de ikke er aktive. Rasteområder omfatter strukturer, som dyr etablerer som rasteområder, f.eks. reder, huler eller skjulesteder.²⁴ Beskyttelsen af rasteområder omfatter også et rasteområde, som ikke længere benyttes af en art, hvis der er tilstrækkelig stor sandsynlighed for, at arten vender tilbage til det pågældende rasteområde.²⁵

Ved et yngle- eller rasteområde i habitatdirektivets og habitatbekendtgørelsens forstand forstås en samling ("netværk") af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved vurderingen af om et yngle- eller rasteområde beskadiges eller øde-

²³ Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til Habitatdirektivet, Kommissionens meddelelse af 12. oktober 2021, C(2021) 7301 (herefter EU-Kommissionens vejledning).

²⁴ EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.52-2.57.

²⁵ Se sag C-477/19, Magistrat der Stadt Wien, præmis 36.

lægges, er det afgørende, om den økologiske funktionalitet af netværket af lokaliteter kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.²⁶

I forhold til aktiviteter, der kan påvirke yngle- eller rasteområder, skal der ifølge EU-Kommissionens vejledning sondres mellem aktiviteter, der kan rummes inden for habitatdirektivets artikel 12 og aktiviteter, der kræver fravigelse i medfør af direktivets artikel 16. Hvor der er tale om en fravigelse efter artikel 16, vil kompensationsforanstaltninger have til formål at kompensere for specifikke negative virkninger på en art og indebærer således, at der sker eller er sket en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområdet. Dette er ikke tilfældet for foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet, som sikrer, at yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet forbliver fuldstændig intakt (kvantitativt og kvalitativt), når aktiviteten har fundet sted. Hvis der er tale om beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde, er der altid behov for en fravigelse i henhold til artikel 16, når de deri fastsatte betingelser er opfyldt.²⁷

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, for så vidt angår miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af projektets påvirkning af bilag IV-arter af flagermus og markfirben, jf. lovens bilag 7, jf. § 20, stk. 4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen i forhold til flagermus lagt vægt på, at der er foretaget en undersøgelse af træerne i området, og at der i den forbindelse ikke er konstateret træer, som er egnede som yngle- eller rasteområder for flagermus. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der er foretaget undersøgelser af de bygninger i projektområdet, som skal nedrives, og som potentielt kunne være yngle- eller rasteområder for flagermus, og at der ved undersøgelserne ikke er fundet spor efter flagermus, der kunne indikere, at bygningerne udgør yngle- eller rasteområder. Efter nævnets opfattelse er de foretagne undersøgelser tilstrækkelige til at fastslå, at projektet ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- eller rasteområder for flagermus.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i forhold til markfirben lagt vægt på, at det er undersøgt i forskellige databaser, om der tidligere har været registreret markfirben i projektområdet. På baggrund heraf har Københavns Kommune lagt til grund, at arten ikke er registreret i Københavnsområdet i mange år. Derudover har nævnet lagt vægt på, at der er foretaget besigtigelser af naturen i området, herunder af eventuelle egnede levesteder for markfirben. I den forbindelse bemærker nævnet, at besigtigelsen den 29.

²⁶ Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.7.1.4 og EU-Kommissionens vejledning pkt. 2.52,

hvorefter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, bør forstås som en målsætning om opretholdelse af yngle- og rasteområdets økologiske funktion.

²⁷ EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.73.

maj 2019 blev foretaget inden for den undersøgelsesperiode, der er beskrevet i forvaltningsplan for markfirben,²⁸ og at der ikke ved undersøgelserne blev registreret enkeltindivider.

3.2.4 Ad 3) Øvrige fugle

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en beskrivelse af de i § 20, stk. 4, nævnte faktorer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet, herunder biodiversiteten (f.eks. fauna og flora).

Det fremgår endvidere af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

Af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4 fremgår det bl.a., at:

”1. For arter, som er anført i bilag 1, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

[...]

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.”

Fuglebeskyttelsesdirektivet er i dansk ret primært implementeret dels i form af en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder, som indgår i en række af Natura 2000-områderne), og dels i form af en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen²⁹ samt jagtloven³⁰).

²⁸ Ravn, P. (2015): Forvaltningsplan for markfirben, Beskyttelse og forvaltning af markfirben,

Lacerta agilis, og dets levesteder i Danmark, Miljø- og Fødevareministeriet, Naturstyrelsen, 2015.

²⁹ Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 265 af 21. marts 2019 om jagt og vildtforvaltning.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at direktivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., også har en vis selvstændig betydning. Med ”levesteder” menes både områder, hvor fuglene yngler, og områder, som fuglene regelmæssigt gæster for at fælde fjer, raste eller overvintre. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, jf. artikel 1, hvorefter medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af alle vilde fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn. Bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, 2. pkt., skal desuden ses i sammenhæng med artikel 4, stk. 4, 1. pkt., som gælder for bilag 1-fugle samt trækfugle, jf. artikel 4, stk. 1 og 2.

Af Miljøstyrelsen habitatvejledning fremgår ligeledes, at i sager omfattet af miljøvurderingspligt skal en vurdering af eventuel påvirkning af fugle indarbejdes i miljøvurderingen, mens vurderingen i andre sager skal fremgå af afgørelsens begrundelse. Vurderingen skal angive, om der kan ske påvirkning af vilde fugle og deres levesteder i og uden for Natura 2000-områder. Det fremgår endvidere, at medlemsstaterne ifølge EU-Domstolens praksis især er forpligtede til at bevare levesteder og populationer for truede fuglearter eller arter i tilbagegang.³¹

Efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 skal medlemsstaterne endvidere til beskyttelse af alle de fuglearter (dvs. ikke kun bilag I-arter), som i vild tilstand opholder sig naturligt på medlemsstaternes område, træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning med forbud mod bl.a. forsætligt at dræbe (litra a) eller forsætligt at forstyrre fuglene, navnlig i yngleperioden og i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet (litra d).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at fuglearten isfugl er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, hvilket grønbenet rørhøne ikke er. Grønbenet rørhøne er dog fortsat omfattet af den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Københavns Kommune i tilstrækkelig grad har sikret sig, at miljøkonsekvensrapporten belyser, om projektet kan medføre sådanne forringelser af levesteder for arter på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, at det kan påvirke arterne på bestandsniveau som omhandlet i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten er beskrevet, at der ved besigtigelsen i området er foretaget observation af fugle i området, og at området vurderes at have en vis værdi for fugle som raste- og fourageringsområde samt yngleområde. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det er beskrevet, at fugle som raster

³¹ Jf. habitatvejledningen s. 13, med henvisning til EU-Domstolens dom af 13. juni 2020 i sag C-117/00 Kommissionen mod Irland.

og fouragerer i området vil være nødsaget til at finde andre områder, men at det er vurderet, at de vil kunne anvende Sydhavnstippen, som er i nærheden, og det samlet vurderes, at anlæg af projektet ikke vil hindre oprettholdelsen af lokale fuglebestande. Derudover har nævnet lagt vægt på, at det fremgår, at området i driftsfasen vil være reduceret som levested for bl.a. fugle, og at området kan blive levested for nogle almindelige fuglearter, som er tilknyttet bymiljøet.

Særligt i forhold til isfugl har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det er vurderet, at arten potentielt kan forekomme i projektområdet, men at området er mindre egnet som habitat for arten.

3.2.5 Ad 4) Alternativer

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 4, at miljøkonsekvensrapporten bl.a. skal indeholde en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet. Miljøkonsekvensrapporten skal efter bilag 7, pkt. 3, jf. § 20, stk. 1, endvidere indeholde en beskrivelse af de relevante aspekter af den aktuelle miljøstatus (referencescenariet eller 0-alternativet) og en kort beskrivelse af dens sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis skal alternativer, herunder også de alternativer, der er foreslået under den forudgående offentlige debat, behandles mere eller mindre indgående. Det er tilstrækkeligt, at oversigten over alternativer giver offentligheden og politikerne en mulighed for at vurdere det ønskede projekt i forhold til andre realistiske alternativer. Afgørende er, om der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en beslutning. Det kan således ikke kræves, at der foretages en indgående belysning af (alle) andre alternativer.³²

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår beskrivelsen af de undersøgte rimelige alternativer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at der i miljøkonsekvensrapporten er redegjort for de tre forslag, som indkom i forbindelse med arkitektkonkurrencen for området, herunder for placering af byggezoner i de to fravalgte forslag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det følger af lov nr. 275 af 27. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S

³² Jf. vejledning om VVM i planloven (2009), s. 57, om praksis hos det tidligere Naturklagenævnet.

og Udviklingselskabet By og Havn I/S³³ samt forarbejderne hertil,³⁴ at loven skal sikre, at projektområdet, som ejes af Udviklingselskabet By og Havn I/S, kan byudvikles. Følgende fremgår af lovens § 1:

”I lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S, som ændret bl.a. ved § 1 i lov nr. 632 af 14. juni 2011 og senest ved § 2 i lov nr. 1566 af 18. december 2018, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 15 indsættes:

»§ 15 a. [...]

Stk. 5. Eksisterende afgørelser om fredning gælder ikke for arealet beliggende øst for Bådehavnsvej. Arealets beliggenhed fremgår af bilag 3. På dette areal ophæves den fastlagte strandbeskyttelseslinje, jf. § 15 i naturbeskyttelsesloven.”

Følgende fremgår af forarbejderne til loven:

”Lovforslaget skal herudover sikre, at arealet øst for Bådehavnsvej, som ejes af Udviklingselskabet By & Havn I/S, kan byudvikles, hvilket kræver, at fredningen på området ophæves, ligesom strandbeskyttelsen efter naturbeskyttelsesloven på området skal ophæves.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer således, at det er fastlagt ved lov, at fredningen af og strandbeskyttelseslinjen for det konkrete areal (projektområdet) ophæves, og at det fremgår af forarbejderne til loven, at loven skal sikre, at projektområdet kan byudvikles. Nævnet finder derfor heller ikke, at det ligger inden for kommunens retlige kompetence at foreslå eller udvælge alternative geografiske placeringer til projektområdet.

3.2.6 Ad 5) Overvågning

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, at myndigheden kan stille vilkår for § 25-tilladelser med henblik på at opfylde lovens vilkår. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan der anvendes eksisterende overvågningsordninger fra anden EU-lovgivning eller overvågningsordninger fastsat i anden lovgivning eller i medfør af anden lovgivning, hvor det er hensigtsmæssigt i forhold til det konkrete projekt og formålet med overvågningen.

Det fremgår desuden af § 27, stk. 3, at har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden i tilladelsen stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

³³ Kommunen kalder også loven ”lov om erstatning for Ørestad Fælled Kvarter”.

³⁴ Forarbejderne til L 153, Forslag til lov om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S, kan ses på Folketingets hjemmeside på følgende link: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/1153/index.htm>

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering af, at der ikke skal fastsætte vilkår om overvågning af udledning af vand og støjpåvirkning fra projektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at Københavns Kommune har vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning i forhold til udledning af vand og støjpåvirkning fra projektet, og at nævnet ikke finder grundlag for at tilsidesætte den vurdering, jf. ovenfor i afsnit 3.2.2. Nævnet bemærker, at det efter § 27, stk. 3 alene er et krav, at der stilles vilkår om overvågning, hvis projektet har væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. § 2, stk. 2, nr. 2.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Københavns Kommunes afgørelse af 12. februar 2021 om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling på Stejlepladsen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Københavns Kommune (Teknik- og Miljøforvaltningen, j.nr. 2021-0092245) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand